

Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina

José Antonio Sanahuja¹

Con el decenio de los noventa, la integración latinoamericana comenzó una nueva etapa inspirada por las estrategias del llamado “nuevo regionalismo”. En ese marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur (Mercosur). En todos estos casos se optó por un nuevo modelo de integración que, en lo referido al comercio, se basó en las políticas de apertura del “regionalismo abierto”, lo que permite identificar el periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente en la integración regional. Solo México y Chile optaron por estrategias individuales. En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración *de facto* que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La crisis que en estos últimos años ha afectado a la integración y, en particular, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Mercosur, permite considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración. Un indicador de esa crisis es el intenso debate que atraviesa la región sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional. Ese debate se cruza con intensas polémicas políticas e ideológicas respecto a cuestiones que afectan directamente a la integración regional, como las estrategias de desarrollo y las modalidades de inserción internacional. Al tiempo, las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración “sur-norte” con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos. En ese marco, han surgido nuevas propuestas, que pueden ser caracterizadas como “post-liberales”, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y la propuesta venezolana de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Este capítulo examinará los factores que han dado origen a esta situación, aparentemente paradójica, de crisis y cambio en la integración regional, y el potencial de las nuevas propuestas de integración, como expresión del “nuevo regionalismo” latinoamericano, para articular un espacio económico y político regional suramericano.

La estrategia del regionalismo abierto (1990-2005): Alcance y condicionantes

Los mapas de la integración regional desde 1990

Desde 1990, la aparición del “nuevo regionalismo” es reconocida como uno de los rasgos característicos de las políticas económicas y de las relaciones externas de los países de América Latina. Es importante precisar que lo ocurrido a partir de 1990 se inscribe en el concepto de “regionalismo”, que es más amplio que el de integración económica regional. No es este el lugar para analizar en detalle el regionalismo, en tanto proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado.

En el nuevo escenario definido por el fin de la guerra fría y los procesos de globalización, el “nuevo regionalismo” constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada, en el mundo “triádico” de la posguerra fría. Un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental).² El “nuevo regionalismo”, en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa. Esa estrategia sería más atractiva para los países en desarrollo, con mayores riesgos de verse marginados en ese escenario.³ Dado que el nuevo regionalismo se basa en acuerdos comerciales regionales, el aumento de su número es un indicador de su alcance: De los 170 acuerdos regionales en vigor notificados ante la OMC en 2005, alrededor de 140 lo fueron a partir de 1990, y hoy son muy pocos los países que en la actualidad no están integrados en uno o varios de estos acuerdos.⁴

En este marco, desde 1990, América Latina definió un “mapa” de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. Ese mapa mostraba distintas estrategias: como se indicó, México se distanció de América Latina y de la retórica integracionista y adoptó una vía pragmática de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo. Después lo complementaría con otros acuerdos bilaterales de libre comercio, como el firmado con la UE en 2000, funcionales a una estrategia “radial” (*hub and spoke*) orientada a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una “plataforma exportadora”. Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos bilaterales, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002.⁵ Otros países, en cambio, optaron por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía geográfica, la historia, la proximidad socio-

cultural, o intereses compartidos a causa de las interdependencias regionales. En 1989, la Comunidad y Mercado Común del Caribe decidieron iniciar el proceso hacia un mercado único; entre 1991 y 1993 el MCCA se convirtió en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que redefinió el marco institucional, reestableció la zona de libre comercio, y relanzó el comercio intrarregional. El Pacto Andino fue reactivado en 1991 para reactivar una zona de libre comercio y constituir la unión aduanera, y en 1996 se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Finalmente, a partir de acuerdos de integración argentino-brasileños, en 1991 se estableció el Mercosur con el objetivo de establecer una unión aduanera.

No cabe duda que estos grupos han experimentado importantes avances, tanto en lo referido a los intercambios comerciales, la inversión extranjera, y otras interdependencias económicas, como en el plano institucional y de coordinación de políticas. Sin embargo, en los últimos años se ha extendido la percepción de que la integración latinoamericana, y en particular la CAN y Mercosur, se encuentran “estancadas” o “en crisis”. A ello ha contribuido la situación de Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos años, sin que exista perspectiva de mejora, como resultado de la primacía de intereses domésticos, las convulsiones financieras que han afectado a la subregión, y las dudas sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso. Al escepticismo también contribuye la crisis de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, compromisos políticos que se incumplen, países que, en proceso de “refundación” de sus estructuras, plantean modelos de integración de impronta “bolivariana”, y otros que apuestan por una estrategia “radial” (*hub and spoke*) basada en acuerdos de libre comercio con terceros. Tanto en Mercosur como en la CAN, inciden las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos.

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del “socio renuente”, aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el “mínimo común denominador” o eluden el cumplimiento de los compromisos de integración; al “disgregador externo”, en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio que este país ha promovido tras el bloqueo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o al “agente desestabilizador”, en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela, a las que se hará referencia en el siguiente apartado. Aun cuando estos tres argumentos puedan tener parte de verdad, la crisis de la integración parece responder a causas más complejas y profundas. En este capítulo se plantearán varias hipótesis explicativas referidas tanto a los procesos económicos, como a la dimensión institucional, a las relaciones externas, y las visiones en disputa, en las que el factor ideológico tiene cierta relevancia.

El agotamiento del “regionalismo abierto” como estrategia de integración

El primero de esos factores es el agotamiento de la estrategia de integración del “regionalismo abierto”. A mediados de la década de los noventa, la CEPAL, el BID o el Banco Mundial definieron ese “modelo” y en particular las condiciones y políticas necesarias para que pudiera generar mejoras en la eficiencia y la productividad, y contribuir positivamente a la transformación y al modernización productiva.⁶ Esas políticas incluían, por supuesto, una amplia liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del “viejo” regionalismo, que abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos de coste y, por ende, en la competitividad. Por otra parte, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, la apertura a terceros no debía impedir la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se deseara promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. El inventario de políticas del “regionalismo abierto” incluía también la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública; una política de competencia; una política comercial común —o, al menos, coordinada— ante terceros, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios; y la convergencia macroeconómica, en particular en lo referido a los equilibrios internos y la política fiscal y monetaria. Además, un proceso de integración que pretendiera favorecer la incorporación de progreso técnico y la transformación productiva, o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requeriría políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Finalmente, no deberían obviarse las políticas para afrontar las asimetrías entre los socios y mejorar —o, por lo menos, no empeorar— la cohesión social y territorial. Todo ello demandaría un marco institucional y normativo que permitiera gobernar el proceso de manera eficaz. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto: una zona de libre comercio podría subsistir con instituciones intergubernamentales, pero éstas no permitirían sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos no vinculantes o por la regla de la unanimidad propia del intergubernamentalismo.

Un examen de los distintos procesos subregionales revela que en realidad la estrategia del “regionalismo abierto” se ha aplicado de forma parcial y selectiva. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la “integración negativa”, es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la “integración positiva”, centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones.

Además, en cuanto a la “integración negativa”, el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas “visibles” a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. Respecto a las uniones aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública o las inversiones ha tenido menor alcance y/o ha sido más tardía. Como ha señalado Fritz Scharpf para el caso europeo,⁷ los avances en la integración negativa pueden ser substanciales si existe un órgano independiente que la promueve, se adoptan reglas imperativas, y existe un tribunal eficaz en caso de incumplimiento.

Esa opción intergubernamental explica también las dificultades para avanzar en la agenda de la “integración positiva”. A menudo, se ha considerado a la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, o energía, como sugieren los (infrecuentes) ejemplos a contrario, como la interconexión eléctrica regional en Centroamérica. Estas insuficiencias han sido muy marcadas en relación al problema de las asimetrías, o la agenda social y laboral, que con la excepción de Mercosur, ha sido muy débil.

La evolución del comercio intrarregional pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto (ver cuadro adjunto). En los años noventa y en el decenio actual, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total, lo que pone de manifiesto que la integración tuvo efectos positivos en términos de creación de comercio. A partir de 1998, por efecto de la “doble crisis” o el “lustró perdido” del periodo 1998-2003, esa tendencia cambió en el caso de la CAN y Mercosur, con claros retrocesos en cuanto a la participación del comercio intrarregional, que en parte responden a las medidas unilaterales adoptadas tras las crisis financieras, y al aumento de las exportaciones a Asia y a otros mercados. Sin embargo, desde 2003 se recupera la tendencia ascendente al calor de la bonanza económica que ha vivido la región hasta 2008.

En conjunto, las cifras acumuladas para América Latina y el Caribe muestran que entre 1990 y 2007 las exportaciones intrarregionales se multiplicaron por ocho en términos absolutos, mientras que las exportaciones totales se quintuplicaron. En relación a las exportaciones intrarregionales, el aumento es ligeramente mayor en Centroamérica (8,3 veces) y en la CAN, donde aumentó casi nueve veces, aunque partiendo de niveles bajos. Hay que considerar, además, que una parte apreciable de las exportaciones extrarregionales se han concentrado en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE y los mercados asiáticos. En los mercados intra e interregionales, por el contrario, la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, tiene más peso el comercio intraindustrial, generando cadenas productivas, y las pequeñas y medianas empresas.⁸ En 2006, las manufacturas representaban entre el 78% y el

90% del comercio intrasubregional de bienes, mientras que en las exportaciones extrarregionales las manufacturas oscilaban entre el 20% de la Comunidad Andina, y el 60% del Mercosur y el MCCA. Ahora bien, algunos estudios muestran que el comercio inter e intrarregional está dominado por manufacturas menos dinámicas y con tecnología baja y media.⁹

Cuadro 1
Evolución de las exportaciones intrarregionales, 1990-2007
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

Grupo regional	1990	1995	1998	2002	2004	2007
ALADI						
Exportaciones totales	112.694	04.170	51.345	319.807	427.835	675.139
Exportaciones a la ALADI	13.589	35.471	43.118	36.164	56.777	107.586
Exp. Intrarregionales (%)	12,1%	17,4%	17,2%	11,3%	13,3%	15,9%
CAN						
Exportaciones totales	31.751	39.134	38.896	52.177	74.140	139.102
Exportaciones a la CAN	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909
Exp. Intrarregionales (%)	4,1%	12,3%	14,2%	10,0%	10,5%	9,3%
Mercosur						
Exportaciones totales	46.403	70.129	80.227	89.500	134.196	221.498
Exportaciones al Mercosur	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051
Exp. Intrarregionales (%)	8,9%	20,2%	25,3%	11,4%	12,9%	14,9%
MCCA						
Exportaciones totales (a)	4.480	8.745	14.987	17.006	19.767	26.036
Exportaciones al MCCA	624	1.451	2.754	2.871	3.506	5.217
Exp. Intrarregionales (%)	13,9%	16,6%	18,4%	16,9%	17,7%	20,0%
CARICOM						
Exportaciones totales	4.118	5.598	4.790	5.732	7.880	19.872
Export. a CARICOM	509	843	1.031	1.220	1.810	2.793
Exp. Intrarregionales (%)	10,3%	14,2%	18,6%	17,2%	17,4%	14,1%
América Latina y el Caribe						
Exportaciones totales (b)	130.214	227.922	280.065	347.610	472.444	761.959
Exp. A. Latina y Caribe (c)	18.727	45.180	56.644	53.424	79.952	144.211
Exp. Intrarregionales (%)	13,9%	19,8%	20,2%	15,4%	16,9%	18,9%

Fuente: CEPAL, sobre información oficial de los respectivos grupos regionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*

(a) Incluye ventas externas de la maquila

(b) Incluye ALADI, CARICOM, Panamá, Cuba y República Dominicana

(c) Incluye el comercio intrasubregional en los grupos regionales, más el que se realiza por parte de México y Chile al resto de la región, así como las exportaciones de Cuba, Panamá, Venezuela y República dominicana a los demás países de la región.

Pese a estos indicadores positivos, el comercio intrarregional ha tenido un marcado carácter pro-cíclico, como ilustra la caída causada por la “doble crisis” de Mercosur

de 1998-2002 y el repunte posterior, y sigue siendo una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos, como corresponde a una región que se ha caracterizado por economías exportadoras basadas en productos primarios, cuya industrialización fue tardía y limitada. En conjunto, las exportaciones intrarregionales han pasado de 1990 a 2007 del 13,9% al 18,9% del total, con porcentajes ligeramente superiores en Centroamérica, y más bajos en la CAN y en el Mercosur. En este último grupo, a pesar del repunte del periodo 2003-2007, no se ha recuperado aún el máximo histórico de 1998. En este hecho radica una notable paradoja, pues el modelo del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria y la liberalización comercial intrarregional.

¿Porqué, entonces, no ha crecido más el comercio intrarregional? ¿Cómo se explica esa paradoja? Pueden citarse varios factores, en su mayoría bien conocidos: el crecimiento de las exportaciones a los mercados asiáticos, y en particular a China, que ha impulsado al alza al total de exportaciones en cada grupo regional, particularmente en la CAN y en Mercosur, es un factor importante, pues afecta a las cifras relativas del comercio intrarregional. Pero ello es, al menos en parte, consecuencia del patrón exportador de la región, aún muy basado en productos primarios, que la fuerte demanda asiática está alentando aún más; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial; los elevados costes de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, la persistencia de barreras no arancelarias; la inestabilidad macroeconómica, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis; y los elevados costes de transporte derivados de la baja calidad o la falta de infraestructura física. En relación a este último aspecto, algunos estudios han puesto de manifiesto que los costes de transporte llegan a ser más importantes que las barreras arancelarias a la hora de explicar el desempeño exportador de América Latina y el Caribe.¹⁰

En cualquier caso, los distintos grupos regionales han acumulado un importante acervo en materia de liberalización comercial que permite un importante nivel de intercambios, y a partir del cual es más factible la convergencia entre grupos. Además de los intercambios comerciales, el impacto de la integración ha sido positivo, al crear mercados ampliados más atractivos para la inversión extranjera. La apertura intrarregional, en un contexto de liberalización hacia el exterior, también ha favorecido la internacionalización de las empresas latinoamericanas, sean de capital nacional o subsidiarias de compañías extranjeras. Para el sector automotriz brasileño, por ejemplo, Mercosur y otros países de la región constituyen uno de sus principales mercados. Los mercados regionales también han sido un elemento importante en la aparición de las denominadas “multilatinas” o “translativas”, o empresas multinacionales de capital eminentemente latinoamericano, con o sin participación del Estado.¹¹ Comercio e inversión inter e intrarregional están protagonizando una integración “de facto” que a menudo no se ve reflejada en la retórica oficial. Según CEPAL, las empresas “translativas” representan ya el 8%

de la inversión extranjera directa que recibe la región, y hasta el 20% en el caso de América Central, especialmente en los sectores de los recursos naturales y las manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios, sector que representaría alrededor de la mitad del *stock* total de IED.¹²

El agotamiento del regionalismo abierto también tiene una dimensión institucional. Se ha conformado un “regionalismo ligero” caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. En Mercosur, por ejemplo, la estructura institucional y los procesos decisorios continúan teniendo carácter intergubernamental y las normas comunes no han adquirido aún el carácter de un verdadero derecho comunitario, y en algunos miembros del grupo ceden ante las normas internas.¹³ Otro ejemplo revelador lo ofrece un inventario realizado en Centroamérica. En los últimos 20 años esa región celebró 126 reuniones presidenciales; es decir, 6,3 al año, si bien el promedio se eleva a 11 reuniones anuales de 2000 a 2006. En este periodo, las reuniones generaron 247 mandatos, de los que se había cumplido el 54% —la cifra se eleva al 92% si se incluyen los que se encontraban “en proceso”—; el 85% no tenían plazos precisos y en el 25% ninguna institución era responsable de su cumplimiento.¹⁴

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios... —, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustraría estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se ha adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa “huída hacia adelante” es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos.¹⁵

Pero la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el marcado nacionalismo y la concepción “westfaliana” o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y se explica por la necesidad

de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en Mercosur. Así, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, y el coloso regional también recurre a este argumento para no aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. La historia de las relaciones de vecindad, no siempre armoniosas, indica que esa es una posición prudente, aunque podría alegarse que un sistema decisorio supranacional basado en una cuidadosa ponderación de voto podría satisfacer esas preocupaciones y, al tiempo, asegurar mayor eficacia. Hay que señalar, no obstante, que a menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las élites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares. Aunque la liberalización y la existencia de normas imperativas es vista con desconfianza por grupos empresariales “rentistas” u oligopólicos, el rechazo a la liberalización o a las normas comunes también han estado presentes en sectores sindicales o campesinos, en cada caso con los acentos y matices propios de cada uno de ellos.

Ello ha dado origen a entramados institucionales en los que a menudo la forma prevalece sobre la función. El caso de los parlamentos regionales es el más visible, dado que se han constituido sin otorgarles competencias reales en el proceso de formación de normas, de toma de decisiones, o de control político. A la postre, todo parece depender de los jefes de Gobierno. En las cancillerías latinoamericanas se dice a menudo “no queremos una burocracia como la de Bruselas”, pero la experiencia parece indicar que hay algo peor: no tenerla; o tener algo parecido a esa burocracia, y no otorgarle ni las competencias, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente. En cualquier caso, la referencia a “Bruselas” permite recordar que la eficacia de las normas comunitarias y de las políticas comunes depende, en gran medida, de las instituciones nacionales. Por ello, incluso contando con un derecho de la integración y con instituciones regionales efectivas, la debilidad institucional y los problemas de gobernabilidad de parte de los países de la región serían, como lo son ahora, uno de los principales obstáculos en la construcción de bloques regionales viables.

Finalmente, el examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legitimidad y “calidad” democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la “doble legitimidad” que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita tanto los representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, sean representantes electos de los parlamentos nacionales, o electos por sufragio universal y directo. Si existiera atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común —es decir, supranacionalidad—, la necesidad

de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio, que al ser de carácter intergubernamental, está dominado por los ejecutivos, y ello se ha traducido en serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos. A ello hay que sumarle la debilidad, o ausencia, de marcos institucionalizados de participación de la sociedad civil y la debilidad de lo que podría denominarse la “dimensión ciudadana” de la integración.¹⁶

Los dilemas de la inserción externa y los acuerdos “sur-norte”

La ampliación de las opciones extrarregionales y los dilemas que ello comporta para las estrategias internacionales de la región son el tercer factor a considerar en la crisis del “regionalismo abierto”. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. En palabras de Félix Peña, “... los países tienden a posicionarse en múltiples tableros de ajedrez al mismo tiempo —un verdadero juego de simultáneas entablando en cada una de ellos coaliciones que no necesariamente se reflejan en los otros”.¹⁷ Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este “regionalismo disperso” debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización, ya que supone compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios con la integración, en particular en materia arancelaria o de normas de origen. Por ello, aunque la crisis de la integración es anterior y distinta a los acuerdos “sur-norte”, éstos han contribuido a agravarla. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Bhagwati, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintos grupos, en especial en el proceso de conformación de Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Como se indicará, a la larga los acuerdos Sur-Norte y la integración regional, en su forma actual, son incompatibles, y ello plantea un dilema fundamental para América Latina: si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para su inserción internacional —como ya han hecho México y Chile con sus respectivos acuerdos con Estados Unidos y la UE—, será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o ésta se tornará irrelevante.¹⁸

Desde el año 2000, se observa un fuerte incremento de los acuerdos “sur-norte” firmados o en proceso de negociación. Esta tendencia se observa, en particular, en Estados Unidos, que tras el fracaso del proceso del ALCA ha promovido acuerdos bilaterales o subregionales, como el CAFTA-RD o los acuerdos bilaterales con Perú y Colombia; y en la UE, con los acuerdos ya firmados con México y Chile, el que se firmó en diciembre de 2007 con los países del Caribe, y los denominados “Acuerdos de Asociación” que negocia con los otros grupos subregionales. Varios son los factores que explican esta tendencia. Primero, el *status quo* —las preferencias

comerciales no recíprocas otorgadas desde 1990 a los países centroamericanos y andinos para acceder a los mercados de Estados Unidos y la UE— ya no constituye una alternativa viable. Ello se debe a que desde 1995 la Organización Mundial de Comercio (OMC) exige su sustitución o bien por preferencias generales no discriminatorias —lo que equivale a que esas preferencias se devalúen— o por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco. Segundo, la incertidumbre respecto a las negociaciones de la “ronda de Doha” y los propios acuerdos de integración aconsejaban abrir otras opciones de negociación. Tercero, estos acuerdos podrían proporcionar acceso garantizado a los mercados de Estados Unidos y la UE, eliminando la incertidumbre inherente a las preferencias comerciales en vigor; dado su carácter unilateral, y constituirían, por ello, un poderoso estímulo a la inversión extranjera. Cuarto, estos acuerdos “sur-norte” tienen una cobertura más amplia y compromisos de liberalización más profundos que los acuerdos de integración “sur-sur”. Esto supone marcos normativos más amplios e imperativos que los definidos por las normas nacionales y regionales, por lo que ofrecen más seguridad jurídica a los inversores. Adicionalmente, establecen un entorno más competitivo y mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia, y son la base de estrategias “radiales” más abiertas y flexibles para la inserción internacional.

Hasta ahí las ventajas. Sin embargo, también hay que valorar los costes. Como instrumentos de derecho internacional, los TLC priman sobre las normas internas, lo que puede generar mayor estabilidad y confianza de cara a los actores externos, pero también suponen menor autonomía para las políticas de desarrollo.¹⁹ Además, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, pueden dar lugar a resultados desequilibrados a favor de los países avanzados. Si no se tiene en cuenta el impacto de la liberalización y los costes del ajuste, tanto en el diseño del acuerdo como en las políticas internas que los países firmantes habrán de adoptar una vez estén en vigor, el precio a pagar en términos de capacidad productiva, empleo y exclusión social puede ser muy elevado.²⁰ Los defensores del libre comercio suelen menospreciar estos riesgos, pero la experiencia del único acuerdo “sur-norte” en vigor por un largo periodo, el TLCAN, obliga a ser cauteloso. Las evaluaciones del TLCAN registran efectos negativos, que pueden ser atribuidos a que no se contempló el problema de las asimetrías²¹. El gobierno de Estados Unidos rechazó, por principio, financiar ningún “paquete” compensatorio, y el Gobierno mexicano no aprovechó los periodos transitorios otorgados para aplicar políticas activas para promover la transformación productiva y la competitividad. Aunque han aumentado las exportaciones y la inversión externa, el TLCAN no ha generado las elevadas tasas de crecimiento anunciadas; el aumento neto del empleo ha sido reducido, y las diferencias de renta entre el norte y el sur de México han aumentado. Como conclusión, aunque México está hoy mejor con el TLCAN que sin el, eso no lo hace bueno, y el TLCAN ha sido un mal sustituto de la política de desarrollo que México debiera haber adoptado. Todo ello arroja enseñanzas valiosas para los países que en la actualidad están negociando o han de aplicar TLC de este tipo.

En cuanto a la integración regional, la opción por un modelo de “integración profunda” sur-norte plantea dilemas difíciles de soslayar. Pueden generar efectos discriminatorios en relación a los socios regionales, erosionando los incentivos económicos de ésta. Además, como se indicó anteriormente, la cobertura de estos acuerdos es más amplia, y las normas y los procedimientos de solución de disputas más imperativos, por lo que las normas regionales pueden tornarse irrelevantes. Esto, sin embargo, no significa que la integración deje de tener importancia. A corto plazo, los distintos grupos regionales habrán de adaptar y armonizar sus normas en relación a estos acuerdos, lo que también puede facilitar su convergencia²²; y por otra parte, puede promover un desplazamiento de la integración hacia la agenda de la integración “positiva”, y la promoción de políticas comunes en materia de comunicaciones, energía, ciencia y tecnología, y apoyo a la competitividad y la transformación productiva.

¿Hacia un regionalismo “post-liberal”? La redefinición de la integración en América Latina y el Caribe

La redefinición del regionalismo y el retorno del “Estado desarrollista”

Como se ha indicado, la crisis de la integración regional y del modelo del “regionalismo abierto” coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración. Aun teniendo enfoques distintos, y en ocasiones contradictorios, estas propuestas se caracterizarían por:

- a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.

- e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- f) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
- g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.²³

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN, considerados “neoliberales”. En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, han sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión de la globalización, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. La integración regional, en parte, se redefine como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”, y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de un proceso, la globalización, que no se reduce a la lectura anti-neoliberal vigente en la región. Ello ha alentado discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político presente en América Latina plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región.²⁴

Es importante anotar que estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o expresan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el “retorno al Estado” también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas, como la crisis financiera de 2007-08. En ese contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las

vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El “nacionalismo energético”, a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las “fallas de mercado” a escala global, siendo la crisis financiera iniciada a mediados de 2007 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas “fallas”.

En la particular realidad de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como “post-liberales” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto.²⁵ Serían, en particular, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Como se indicará, ambas expresan una determinada lectura del regionalismo, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos “sur-norte”, y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del “regionalismo abierto”. A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. En todo caso, tan sólo cabe señalar como tendencias claras la articulación, por un lado, de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio (TLC) y en iniciativas como el Plan Puebla Panamá. Ésta se extendería hacia algunos países suramericanos que también tratan de fortalecer sus relaciones con Asia. Por otro lado, aparecería un área suramericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el Mercosur, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, y a las dificultades que plantea el ALBA, el proyecto más ideologizado.²⁶

El ALBA y el TCP: Los proyectos “bolivarianos” de integración ²⁷

Los fundamentos políticos e ideológicos de la visión bolivariana

En los primeros años de presidencia de Hugo Chávez, la política exterior venezolana estuvo marcada por cierto continuismo en lo referido al apoyo a la integración regional, en el marco de la CAN, y a la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior.²⁸ Esta política, sin embargo, se torna más proactiva e ideologizada a

partir del triunfo del Presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, un acontecimiento que en ese como en otros ámbitos, supone un punto de inflexión ideológico y político en su Gobierno.²⁹ La formulación de un “nuevo mapa estratégico” en noviembre de ese año, y la deriva política hacia el “Socialismo del siglo XXI” conducen a una nueva matriz de política exterior de alto perfil, de fuerte impronta presidencial, que además va desarrollarse en el contexto favorable del ciclo alcista de los precios del petróleo. Esa política pretende promover un sistema multipolar y, con ello, establecer contrapesos a la pretensión del Gobierno de Estados Unidos de establecer un sistema internacional hegemónico, a la que era funcional la invasión de Irak, iniciada en 2003. En ese marco, también se planteó como objetivo estratégico establecer un proyecto alternativo de integración, que en diciembre de 2004 se plasmaría en la constitución del ALBA, y desarrollar una estrategia petrolera basada en Petrocaribe y Petroamérica.³⁰

De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una “nueva geopolítica internacional”, basada en un “mundo multipolar” frente a la hegemonía de Estados Unidos, y frente al unipolarismo en todas sus manifestaciones. Incluso cuando este aparece “disfrazado de multilateralismo”, algo que debe ponerse en relación con la resistencia que ha mostrado Venezuela a las iniciativas de reforma de Naciones Unidas. En segundo lugar, en relación al objetivo anterior, se pretende construir un “bloque de poder suramericano” basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones “sur-sur” con África y Asia³¹. A ese propósito servirá hacer de Venezuela “una potencia energética mundial” y articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región. Para crear ese “bloque de poder”, y este es el tercer eje, se pretende promover una “integración alternativa” que trascienda la concepción “neoliberal” o “mercantil” de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales. Esa integración alternativa promoverá el “comercio justo” eliminando las asimetrías y buscando el equilibrio de las partes; y estará basada en los principios de cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad, así como en el respeto de la soberanía de cada país. En particular, el Plan de Desarrollo 2007-2013 especifica que para ello se impulsará la construcción de un “nuevo Mercosur”, el impulso “selectivo” del ALBA a partir del “eje” Venezuela-Cuba-Bolivia, y la autonomía financiera, mediante un “sistema financiero del sur”.³² En textos posteriores se precisa esta estrategia, identificando tres vectores de integración en América Latina y el Caribe: la “visión convencional”, basada en la convergencia del Mercosur y la CAN conforme a las reglas del mercado; los países “opuestos a la integración”, firmantes de TLC con Estados Unidos; y la “propuesta alternativa” del ALBA, que aspira a “trascender” el Mercosur y la CAN. Finalmente, el proyecto bolivariano busca promover la “Diplomacia de los Pueblos”. Este concepto, lanzado en la contra-cumbre de Mar del Plata (Argentina), en noviembre de 2005, alude a la incorporación de los movimientos sociales a la integración, como complemento, más que como sustituto de la diplomacia tradicional, evitando el “elitismo” que los ha caracterizado.

La propuesta bolivariana, sin embargo, es ambigua en lo que se refiere al modelo de integración económica que se persigue. El rechazo a la apertura comercial intragrupo —fundamento de la integración en tanto crea mercados unificados— por ser considerada “neoliberal”, deja sin contenido real a esa propuesta. En algunos textos oficiales se alude al neoestructuralismo de CEPAL³³, pero ello oscurece más que aclara esta cuestión. Precisamente en ese enfoque se basaron las estrategias que, al menos en sus objetivos, se plasmaron en el Mercosur y la CAN, y ese enfoque parece ser el fundamento de la estrategia de Brasil hacia Unasur³⁴. Sin embargo, la propuesta bolivariana tiene una posición igualmente ambivalente hacia esos grupos, pues los cuestiona, pero no llega a rechazarlos. En su propia retórica, pretende “trascenderlos”. La práctica del ALBA no resuelve este interrogante. A la hora de suprimir o reducir aranceles en el seno del ALBA o el TCP, sus miembros, incluyendo Venezuela, han respetado las obligaciones contraídas en sus respectivos acuerdos regionales, como la CAN, CARICOM, o Mercosur, al que Venezuela se ha adherido. Pese a su retórica integracionista, en realidad el ALBA es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación “sur-sur” que ni pretende, ni logra, integrar el espacio económico de sus miembros.

¿Integración o cooperación sur-sur? El ALBA y sus instrumentos

Concreción inmediata del proyecto bolivariano es la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), surgida como alternativa al ALCA. Sus orígenes se encuentran en las declaraciones del Presidente Chávez en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001, pero su lanzamiento definitivo tiene lugar, como se indicó, en el marco de la “Nueva etapa” de la política exterior venezolana iniciada en 2004. La I Cumbre del ALBA, el 14 de diciembre de 2004, dio origen a esta iniciativa con la participación de Cuba y Venezuela. En abril de 2006 se sumó Bolivia; en enero de 2007, Nicaragua; en enero de 2008, Dominica, y en agosto de ese mismo año, Honduras.³⁵

Cuadro 2**Evolución del ALBA a través de las cumbres presidenciales, 2004-2008**

Cumbre	Principales acuerdos e iniciativas
I Cumbre La Habana, 14/XII/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del ALBA por parte de Venezuela y Cuba y adopción de sus 12 Principios. - Ampliación del Convenio de Cooperación de 30/X/2000 entre Venezuela y Cuba: comercio compensado; petróleo venezolano en condiciones preferenciales, a cambio de 15.000 profesionales médicos cubanos para la Misión “Barrio Adentro”.
II Cumbre La Habana 27-28/IV/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción Plan Estratégico del ALBA. Firma de 49 acuerdos e instrumentos de cooperación. - Cooperación social y sanitaria: 30.000 médicos y trabajadores de salud cubanos seguirán trabajando en Venezuela en la Misión Barrio Adentro. Se formarán en Venezuela 45.000 médicos y especialistas en salud cubanos, con la misión Barrio Adentro II. Otros 10.000 venezolanos se formarán en Cuba en medicina y enfermería en el marco Misión Ribas y Misión Sucre. Atención y cirugía oftalmológica y en otras especialidades a 100.000 venezolanos. - Cooperación económica: acuerdos para la constitución de empresas mixtas en distintos campos. Programa de desgravación arancelaria y de comercio compensado. - Energía: Acuerdo Marco, contratos de compraventa de crudo y de almacenamiento de petróleo y derivados; preacuerdo para la rehabilitación de la Refinería de Cienfuegos, transferencia de tecnología entre PDVSA y Cubana de Petróleos (CUPET), y ampliación puerto de Matanzas.
III Cumbre La Habana 28-29/IV/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Adhesión de Bolivia. - Suscripción del Tratado Comercial de los pueblos (TCP). - Acuerdos de cooperación. Ampliación a Bolivia de acciones de cooperación sanitaria con Cuba y Venezuela: atención oftalmológica, 5.000 becas para realizar estudios medicina en Cuba, 600 especialistas médicos cubanos en Bolivia. Fondo venezolano de 1000 millones de dólares para proyectos en Bolivia. Medidas de desgravación arancelaria. - Acuerdo energía Petrocaribe y Fondo ALBA-Petrocaribe: marco institucional, creación del Fondo con un aporte inicial de 50 millones de dólares de Venezuela. Ampliación de los mecanismos de financiación preferenciales en función del aumento de precios del petróleo.
IV Cumbre Caracas 11/I/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Adhesión de Nicaragua. - Acuerdo de cooperación energética Petrocaribe entre Venezuela y Nicaragua (suministro directo de crudo, derivados y gas hasta 10.000 barriles diarios). - Cooperación económica: acuerdos Cuba-Venezuela para la constitución de empresas mixtas en distintos campos (naval, ferroviario, seguros). Cooperación agropecuaria Nicaragua-Venezuela.

V Cumbre Barquisimeto 29/IV/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para la construcción de los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP). - Firma Acuerdo de Cooperación ALBA-Haití Petión, Bolívar, Martí. - Incorporación de los movimientos sociales: “cumbre” social y Declaración de Tintorero. - Institucionalización del ALBA: Consejo de Presidentes, Consejo de Ministros, Consejo de Movimientos Sociales; Secretariado, Comisión Política, 7 comisiones temáticas. - Acuerdos sobre Empresas Grannacionales y proyectos Grannacionales: alfabetización, cultura, suministro bienes industriales, cooperación financiera, turismo, minería, sector agroalimentario, transporte aéreo (ALSUR) y naviera (Transalba), sector metalúrgico y línea blanca. Apertura de “Casas del ALBA”. Mandato para constituir el “Banco del ALBA”. - Acuerdos bilaterales de Venezuela con Bolivia, Haití y Nicaragua para el suministro e hidrocarburos en términos concesionales, y destino de parte de los recursos financiados a Fondo ALBA para obras de infraestructura y proyectos sociales en los tres países. - Cooperación en energía: con Bolivia, distribución de combustibles, central térmica, exploración y explotación de 4 campos gas. Con Cuba: remodelación refinería Cienfuegos y planta regasificación GNL. Con Nicaragua: proyecto refinería y central térmica. Con Haití: planta de regasificación GNL y central térmica. - Tratado energético del ALBA: participación en “Bloque del ALBA” en la Faja del Orinoco a través de Empresa Grannacional “Petroalba”; desarrollo polos petroquímicos basados en el gas; proyectos de sustitución y eficiencia energética. Creación Empresa Grannacional de la Energía. - Agenda política: declaraciones de apoyo a Cuba sobre caso Posada Carriles, y de apoyo a Venezuela sobre revocación licencia a RCTV.
VI Cumbre Caracas 24-26/I/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Adhesión de Dominica. - Agenda política: apoyo a iniciativas Venezuela de “canje humanitario” en conflicto de Colombia. Propuesta de creación de una alianza militar basada en ALBA. - Acta de constitución del Banco del ALBA, con un capital inicial de 1.000 millones de dólares, y compromiso de adopción del convenio constitutivo en un plazo de 60 días. - Acuerdo para establecer Empresa Grannacional de energía en 90 días. - Establecimiento de “ALBA Cultural”. - Proyectos de cooperación: cable submarino Venezuela-Cuba.
Cumbre extraordinaria Caracas, 22/IV/08	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda política: respaldo especial al Gobierno de Bolivia. - Acuerdo y plan de cooperación “Soberanía y seguridad alimentaria”. - Creación de Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA (100 millones de dólares). - Red de comercialización alimentaria del ALBA. - Iniciativa “Petroalimentos” (apoyo a producción agraria) del Gobierno de Venezuela.

Fuente: Elaboración propia, a partir de <http://www.alternativabolivariana.org>, e Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, Venezuela.

El ALBA es, en primer lugar, el resultado de una “diplomacia de cumbres” de alto perfil político y mediático, y pese a su retórica integracionista, constituye, sobre todo, un marco de cooperación sur-sur basado en la afinidad ideológica, más que en una complementariedad económica que no sería imaginable sin el petróleo venezolano. De hecho, en el proceso de cumbres se observa que la agenda política ha ido adquiriendo mayor relevancia y los países miembros, particularmente Cuba y Venezuela, han empezado a introducir cuestiones de política exterior ajenas a la agenda de cooperación económica, como el conflicto de Colombia, o la propuesta de 2008 de constituir una alianza defensiva. Como se indicó, en materia comercial se ha recurrido antes a mecanismos de trueque y de compensación, que no requieren divisas, si bien el ALBA también ha propiciado la reducción de aranceles. Se pueden intensificar seis ejes en dicha cooperación:³⁶ a) el energético, basado sobre todo en Petrocaribe y en otros acuerdos bilaterales; b) el social, que sostienen, sobre todo, los médicos cubanos en Venezuela, a través de la Misión “Barrio Adentro”, y en Bolivia, así como la “Operación Milagro”, con más de 700.000 operaciones oftalmológicas a pacientes de distintos países, miembros o no del ALBA, entre 2004 y 2008. A ello se le suman iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; c) el económico, que promueve la complementación económica a través del comercio de compensación, la creación de empresas mixtas y “empresas grannacionales”; d) las infraestructuras, en particular entre Cuba y Venezuela, ligado al eje energético; e) el eje de comunicaciones, a través de TeleSur, y el cable submarino Cuba-Venezuela; y f) el financiero, con el Fondo ALBA y el Banco del ALBA.

Elemento clave del proceso ha sido el acceso en términos preferenciales al petróleo venezolano, a través del acuerdo bilateral Cuba-Venezuela, de Petrocaribe, creada en junio de 2005 y parte del proceso del ALBA,³⁷ y del importante Tratado Energético del ALBA, adoptado en la V Cumbre del ALBA (29 de abril de 2007, Barquisimeto, Venezuela). A estos acuerdos se le suman iniciativas bilaterales con como Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, en la perspectiva de la constitución de Petroamérica, a la fecha más una aspiración que una realidad. Es importante observar que la mayor parte de los 14 países del Caribe que son parte de Petrocaribe no lo son del ALBA, debido al fuerte sesgo ideológico y antiestadounidense del este último proyecto, con el que muy pocos Gobiernos del Caribe están dispuestos a comprometerse. De hecho, la “diplomacia petrolera” de Venezuela no ha logrado alinear a los países de la región en una plataforma anti-ALCA, ni despejar las suspicacias suscitadas por lo que desde el Caribe se percibe como una posición hegemónica de Venezuela, que es anterior a Chávez pero que éste ha revestido de ideología y de retórica “bolivariana”. Resulta evidente que para los beneficiarios de Petrocaribe, ser parte de este Acuerdo no supone sumarse al ALBA³⁸ o, en el caso de Nicaragua, abandonar el Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR).

Adoptado por iniciativa del Gobierno de Evo Morales, el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que integra a Bolivia, Cuba y Venezuela, constituye un conjunto de

acuerdos de comercio compensado basado en las ventajas comparativas de cada economía. Salvo en el caso de Cuba, el único país que puede hacerlo al no ser parte de ningún grupo regional, no se prevé la eliminación de aranceles, puesto que ello supondría un incumplimiento de las obligaciones de Bolivia con la CAN, y de Venezuela tras su adhesión al Mercosur. Respecto a los intercambios entre los tres países, estos constituirían sólo el 13% de sus exportaciones totales a América Latina y el Caribe, y con un total de 800 millones de dólares en 2006, menos de 1% de sus exportaciones agregadas. Aunque puedan aumentar, su potencial es pequeño. Su significado es mayor en el ámbito social y político, como símbolo de oposición a los TLC.³⁹ Por otra parte, con este modelo es dudoso que se pueda promover la transformación productiva y las mejoras de eficiencia y competitividad que la región necesita para su inserción internacional.

La iniciativa más reciente es el Banco del ALBA (BA). El mandato para su creación emana de la V Cumbre (Barquisimeto, abril de 2007). En junio de 2007 el I Consejo de Ministros del ALBA aprobó un Memorando de Entendimiento respecto a su diseño, y su Acta de Constitución fue aprobada en la VI Cumbre (Caracas, enero de 2008), en la que se acordó que en un plazo de 60 días debería estar redactado su Convenio Constitutivo. Aunque el diseño final no está ultimado en el momento de escribir estas páginas, se sabe que el BA comenzará a operar con un capital desembolsado de unos 1.000 millones de dólares, que podría proceder de las reservas de divisas de los miembros, y un capital autorizado de 2.000 millones de dólares. Sus objetivos serán prestar apoyo a las transacciones intra y extra-ALBA, respaldar a las empresas “grannacionales”, y llevar a cabo proyectos de desarrollo, todo ello a través de créditos a tasas que aseguren la sostenibilidad de la institución y su solvencia crediticia, lo que, en principio, parece excluir la financiación concesional. El BA será dirigido por un Consejo de Ministros y un Directorio Ejecutivo con una presidencia rotatoria. Conforme a los principios del ALBA, cada Estado dispondrá del mismo poder de voto, si bien las aportaciones al capital — aún no definidas, como tampoco lo está la moneda en la que operará— serán de carácter progresivo, en función de las posibilidades de cada miembro. Salvo en lo referido a las aportaciones al capital y el poder de voto, en realidad el diseño institucional no parece muy distinto al de otros bancos regionales, pero lo que sí es una diferencia apreciable es su elevado perfil ideológico y político.

Unasur y la integración suramericana: Potencial y dificultades

Los orígenes de Unasur y el proyecto suramericano de Brasil

Unasur es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que parte de la presunción de que México y Centroamérica estarán cada vez más vinculados a Estados Unidos. El propio proyecto de Unasur es funcional a este hecho, pues al redefinir el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, se

deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, y se deja a este último país como líder “natural” de la región. A ello ha contribuido, sin duda, la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales, como resultado de la debilidad de la política exterior del sexenio de Vicente Fox, y de su marcada orientación hacia Estados Unidos.⁴⁰

Ahora bien, sería incorrecto atribuir la iniciativa de Unasur al actual Gobierno el Presidente “Lula” da Silva. Este proyecto, que debe mucho a Itamaraty, responde a estrategias de largo plazo de Brasil. Aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una “red” de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI.⁴¹ Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Suramericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam, impulsar la convergencia entre la CAN y Mercosur hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura “espina dorsal” de América del Sur—, y sobre todo dar respaldo político a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), una propuesta respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para mejorar las conexiones viarias entre los distintos países y crear corredores de transporte entre el Atlántico y el Pacífico Sur, que se trata más adelante. Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Suramericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

Unasur y la evolución de la integración suramericana

El nacimiento de Unasur como “Comunidad Suramericana de Naciones” (CSN) se produce en la III Cumbre Suramericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre el proyecto adquiere una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, se basa en una identidad común y en valores compartidos.⁴² En concreto, la CSN se constituiría a partir de tres pilares. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica, con la consideración de mecanismos financieros innovadores, en el marco de IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación una “cesta” amplia de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil. Como se indicará más adelante, esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del “Banco del Sur”⁴³.

En la creación de la CSN/Unasur convergen intereses de todos los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional⁴⁴ Además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/Unasur puede dar a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su posicionamiento internacional. De esa manera, Unasur respondería a los distintos intereses económicos en pugna en el proceso de definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: desde los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas “multilatinas” brasileñas, para la que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y los sectores de tecnología punta, a los que representaría Embraer, que tienen una estrategia global y están interesados en un mayor acceso al mercado de los países avanzados.⁴⁵

Respecto a los otros países, para Chile, Unasur puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas suramericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al “regionalizar” esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado suramericano sin someterse a las disciplinas de Mercosur. Para Bolivia, Unasur puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del Gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como “puerta” al Pacífico y su estrategia de inserción internacional “radial” (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de Unasur crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con Unasur, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera Unasur como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración “bolivariano” del Presidente Chávez. Otros actores regionales, como Ecuador, Uruguay, o Paraguay, también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, Unasur puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo Mercosur en relación a alguno de sus miembros—, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración, y convierte la identidad suramericana en un activo para ese objetivo.

En cuanto a la proyección externa, la CSN logró ya algunos resultados. Se celebró una cumbre con los países árabes, y una cumbre CSN-Unión Africana. La I Cum-

bre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005), reunió a la CSN con representantes de 22 países miembros de la Liga Árabe, más Palestina. Esta cumbre, que respondió a una iniciativa brasileña, se convocó con un doble objetivo: ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Para ello se celebró una reunión empresarial paralela. Las declaraciones de apoyo a Palestina, no obstante, causaron fricciones con Israel y con EE UU, y algunos gobiernos árabes no asistieron debido a las presiones de Washington. La Cumbre CSN-Unión Africana, celebrada el 30 de noviembre de 2006 en Abuja, Nigeria, logró acuerdos sobre la cooperación para la reforma de la ONU, y la reanulación de las negociaciones de la OMC. Se estableció que la próxima cumbre se celebrará en Venezuela en 2009.

Sin embargo, las expectativas existentes sobre Unasur no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación concertación de políticas. Este diseño ha sido calificado, oportunamente, como de “mínimo común denominador” y revela la existencia de importantes discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto, que pueden condicionarlo. Por otro lado, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN puede entenderse una expresión de la “diplomacia de cumbres” y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo “ligero”, de naturaleza intergubernamental.

A todo ello se le suman dificultades importantes que existen en las agendas institucional, económica, y de infraestructura.⁴⁶ En materia de infraestructura, IIRSA muestra un grado de cumplimiento relativamente bajo. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una “Agenda de Implementación Consensuada” para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa. En la actualidad, sólo 10 de esos proyectos troncales está en ejecución, y las inversiones comprometidas representan sólo el 10% del total previsto. Hasta julio de 2008, por ejemplo, no se han firmado los convenios para asegurar la financiación de los tramos bolivianos de la “ruta interoceánica” que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA.⁴⁷ Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al modelo “primario-exportador” que está alentando la demanda de Asia y la actual bonanza de los precios de las materias primas.⁴⁸

En segundo lugar, en tanto espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en y entre ambos grupos, pero el proceso para establecer el ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad⁴⁹. Además, en la medida que se sustenta en la CAN y Mercosur, las barreras comerciales de ambos grupos son “importadas” por Unasur. La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el Tratado constitutivo de Unasur, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder relevancia ante unos objetivos cuyo número y alcance se amplía en cada cumbre, en un proceso de “pérdida de foco” que anteriormente ha debilitado a otros grupos. La adopción de una “agenda prioritaria” en la I Cumbre (Brasília, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de Unasur (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) muestra que Unasur no es un grupo comercial, y se orientará preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad.⁵⁰

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado Unasur se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación económica e institucional. Ambas coinciden en la necesidad de dar al proceso un perfil político más pronunciado, y que sea un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias para ello. El propio Presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de Unasur como “alternativa” al modelo “neoliberal” que representaría tanto la CAN como Mercosur. Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que Mercosur y su asociación con la CAN, en el marco de un “nuevo regionalismo” que supere el desacreditado “regionalismo abierto”, pueden lograr esos objetivos. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las Cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el Presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos recurriendo al establecimiento de una “Comisión Estratégica de Reflexión” sobre el futuro de la CSN, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba.⁵¹ En esa Cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y Mercosur “no sirven”, pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas, aunque se asumieron algunas propuestas del informe. Respecto a la institucionalización de Unasur se produjo una clara “devaluación” de propuestas iniciales como la creación de una “Comisión” independiente con amplias atribuciones. Finalmente, se creó una comisión de Altos Funcionarios de carácter intergubernamental. Esa estructura también incluiría las Cumbres anuales de

Presidentes; las reuniones semestrales de cancilleres; reuniones ministeriales sectoriales, y la Secretaría pro-témpore.

Pese a las dificultades, el proceso de institucionalización de Unasur ha continuado avanzando. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), se decidió encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores al elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en al III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador, pero ésta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

Tras la negociación del Tratado, que se ha extendido durante un año,⁵² éste fue aprobado el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto finalmente aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la nueva organización.⁵³ De hecho, en lo referido a la integración económica apenas se menciona a la CAN y a Mercosur —un hecho que, junto a las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo apenas tres días antes de iniciarse la Cumbre—, y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales. Las metas económicas y comerciales de Unasur aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos que abarcan casi todos los campos, y en su formulación, farragosa y alambicada, pueden leerse entre líneas las disputas ideológicas que han venido acompañando la integración comercial.⁵⁴ Por todo ello, resulta difícil caracterizar a Unasur como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. Sería más correcto caracterizar a Unasur como una expresión del “regionalismo post-liberal” que se ha tratado de exponer en estas páginas. El hecho de que, como se ha indicado, no se mencione a la CAN y a Mercosur como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a Unasur, más allá de una referencia genérica a los actuales procesos de integración, es un indicador significativo de la falta de consenso que existe respecto a su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de los organismos de la integración económica y el “paraguas” político que pretende crearse con Unasur.⁵⁵

Es patente la voluntad de los miembros de Unasur de establecer una estructura de carácter permanente, con personalidad jurídica y normas vinculantes, para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. Se establece una estructura institucional integrada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, con una Presidencia pro-témpore; un Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; un Consejo de Delegadas/os, que se reunirá bimestralmente para definir la agenda y dar seguimiento

a los acuerdos adoptados; y la ya citada Secretaría General, con sede en Quito. El Tratado también prevé la constitución de Consejos ministeriales sectoriales, y de un Parlamento de Unasur, cuya creación está prevista para septiembre de 2008. El Consejo energético sudamericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita, ha sido incorporado a Unasur. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de Unasur, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado, sin embargo, también deja claro que en última instancia la confianza en Unasur y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. La centralidad otorgada al Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el marcado presidencialismo que ha caracterizado los procesos de integración y la política exterior de muchos países de la región en el actual ciclo político. Relacionado con lo anterior, el carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o “westfaliana”. Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados: los acuerdos adoptados por Unasur —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministras/os Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os— sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro.⁵⁶ No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración “de geometría variable” —véase el artículo 13 del Tratado— con mecanismos que permiten una “cooperación reforzada” en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

Integración y energía: Visiones contrapuestas en la construcción de Unasur

La integración en materia de energía se convirtió en un asunto central en la agenda de Unasur en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición por doquier de un renovado “nacionalismo energético”. En ese contexto, existen evidentes beneficios en la integración, debido a la complementariedad existente entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento.⁵⁷ Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar, como está planteando Chile. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión es condición necesaria, pero no suficiente para la integración.⁵⁸ Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos a las compañías involucradas. Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global. Venezuela, como se indicó, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas suramericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de Unasur, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de 2007 el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo. Poco después, Brasil se retiró del proyecto de gasístico conjunto con Venezuela “Mariscal Sucre”, lo que puede indicar la retirada de Brasil del Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

Cooperación monetaria y financiera: Debates en torno al Banco del Sur

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por

el Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo.⁵⁹ Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas por los países suramericanos en la actual “bonanza” exportadora, que en la actualidad se invierten, a pérdida, en activos como los bonos del tesoro de Estados Unidos... que financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia la guerra de Irak. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del “Consenso de Washington”, lo que para América Latina es una razón de peso debido a su negativa experiencia histórica con esta Institución y su condicionalidad.

La propuesta inicial, planteada por Argentina y Venezuela, comprendía un banco de desarrollo y un fondo de apoyo a las balanzas de pagos. En la variante de Ecuador se incluía un fondo monetario y una moneda regional, además de un banco de desarrollo⁶⁰. Ambas variantes, sin embargo, fueron “rebajadas” por Brasil y otros países latinoamericanos que, aun pudiendo compartir los razonamientos venezolanos, no desean romper con las instituciones financieras multilaterales. El resultado es más modesto y se confirma que en lugar de ser “la alternativa” al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorín, “una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo⁶¹. Hay que recordar que Brasil cuenta con una potente institución financiera, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES), con un total anual de préstamos de 37.000 millones de dólares (un 50% más que el Banco Mundial), en cuyo mandato se incluye la integración suramericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras y empresas de ingeniería de ese país, incluyendo “multilatinas” como Odebrecht o Alston⁶².

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido el 9 de diciembre de 2007, coincidiendo con la toma de posesión de Cristina Fernández como Presidenta argentina. El diseño final, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se determinarían en el convenio constitutivo, que debería estar terminado 60 días después del acuerdo de creación del Banco⁶³. Brasil, Argentina y, significativamente, Venezuela se han mostrado partidarios de un sistema similar al del FMI o el Banco Mundial que vincule el voto a la participación accionarial, mientras que, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay han planteado una fórmula similar a la del Banco del ALBA, con un voto para cada país miembro. También se ha planteado una fórmula mixta, con voto “igualitario” para los Gobernadores, y voto ponderado para los Directores Ejecutivos. En cualquier caso, según la información

disponible, el Banco contará con unas reservas de 7.000 millones de dólares, de los que la mitad podría ser aportada por Venezuela. A título comparativo, el capital del BID supera los 100.000 millones de dólares, y el de la Corporación Andina de Fomento (CAF) los 10.000 millones, por lo que el Banco del Sur tendrá que emitir bonos en los mercados financieros internacionales para ser una entidad relevante en relación a las ya existentes. Eso significaría que la institución no podría ser una herramienta política, como ha planteado Venezuela, y tendría que someterse a un comportamiento ortodoxo no muy distinto al que caracteriza al BID o a la CAF.

Paz y seguridad: ¿Nuevas dimensiones de la integración suramericana?

El marcado contenido político del “regionalismo postliberal” que expresa el proyecto sudamericano de Brasil es también visible en la propuesta de creación de un “Consejo de Defensa Suramericano” (CDS), planteada por su Presidente Luiz Inacio “Lula” da Silva el 4 de marzo de 2008. Significativamente, esa iniciativa se lanzó apenas dos días antes de la “Cumbre” del Grupo de Río que abordó la crisis diplomática causada por el ataque por parte de unidades militares colombianas a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) situado en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante Raúl Reyes.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región.⁶⁴ Por último, el CDS es parte de su estrategia global como país emergente. En el discurso en el que se planteó la iniciativa, el propio Presidente Lula la vinculó a la posibilidad de que Brasil ocupe un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La iniciativa también puede ser funcional al creciente papel de Brasil en misiones internacionales de paz y a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina, que a través de distintas iniciativas está promoviendo el desarrollo de su industria militar —incluyendo distintos acuerdos con Francia para construir un submarino nuclear en Brasil, con tecnología francesa, y otros cuatro sumergibles convencionales—, y una mayor cooperación e integración de las empresas del sector en toda la región.⁶⁵

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos

un papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña,⁶⁶ el hecho es que esa visión parece contar con cierto respaldo regional y externo —la Unión Europea ve a Brasil cada vez más como un “país-ancla” y ha reconocido este papel al proponerle una “asociación estratégica”—, y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México incluso ha llegado a retirarse de esta última organización— y en general la política exterior de Estados Unidos durante el periodo Bush.⁶⁷

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, “regionalizando” y “sudamericanizando” las propuestas del Presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de manera que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil, y, al limar sus aristas más radicales, e incorporar los intereses de otros países, promover consensos viables. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir de forma paulatina la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y al tiempo mantener relaciones cordiales con esa superpotencia, al colocar a Brasil, como “país moderado”, en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de Unasur, Brasil planteó formalmente la propuesta de creación del Consejo, pero la propuesta no llegó a prosperar debido a la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe, en particular, resaltó que las diferencias existentes entre los países sudamericanos respecto a las FARC —en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de “beligerantes”— impedían que Colombia pudiera sumarse a la nueva organización defensiva regional. Colombia, no obstante, también planteó la necesidad de preservar la Organización de Estados Americanos (OEA) como el marco adecuado para abordar las crisis regionales. En otros países de la región, como Uruguay, también se ha suscitado una fuerte resistencia al proyecto debido al papel predominante que asumiría Brasil en la seguridad de la región. Por todo ello, la Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo sobre su conformación.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo o declaración que estableciera el Consejo incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil había incidido en ese sentido ante el Gobierno de Venezuela. Ya en el mes de junio el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había lanzado un llamamiento a las FARC para que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña ante Colombia y Venezuela ha contribuido los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta “conexión venezolana”, y la liberación en julio de 2008 de Ingrid Betancourt y otros prisioneros de las FARC por parte del ejército colombiano.

El acuerdo permitiría iniciar el proceso para conformar el Consejo de Defensa Suramericano como “mecanismo de diálogo político y cooperación en materia de defensa”, si bien su contenido, órganos y mecanismos de actuación habrán de ser definidos en el futuro próximo.

La Cumbre de La Moneda: Unasur y la crisis boliviana

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del Presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes,⁶⁸ motivó, por primera vez, la actuación urgente de Unasur y la puesta a prueba de sus capacidades de concertación política y de gestión de crisis. La “Cumbre de La Moneda”, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de Unasur por parte de la Presidencia *pro-tempore* chilena, tras distintas iniciativas del Gobierno de Venezuela. Si bien este último, con el apoyo parcial del Gobierno de Ecuador y de Argentina, pretendía que Unasur se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, para otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— dar a Unasur ese papel podría contribuir a agudizar el conflicto. Más bien, la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y a la postre promover la estabilidad del país vecino y asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que, sin embargo, existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la “balcanización” del país. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por una marcada defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio de intangibilidad de las fronteras del periodo colonial a partir de sus independencias políticas.

La actuación de Unasur supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar el involucramiento de ese país, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente “Lula” da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la “Declaración de La Moneda”, adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de Unasur. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría Cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

Celebrada en un lugar tan cargado de simbolismo como el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile, la Cumbre reunió a 9 de los 12 Presidentes de los países miembros de Unasur.⁶⁹ Tras seis horas de debate, se aprobó una breve declaración que reafirma los principios de soberanía, no intervención integridad e inviolabilidad territorial; y expresa un inequívoco apoyo al orden constitucional y al Gobierno legítimo, rechazando de manera expresa “cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia”. La Declaración también rechazó la violencia y la intimidación, condenando la masacre de Pando, así como las acciones desestabilizadoras y los ataques contra instalaciones gubernamentales, condicionando el diálogo a su finalización. Finalmente, a petición del Gobierno boliviano se estableció una comisión de investigación de la masacre de Pando, y otra comisión de acompañamiento de la mesa de diálogo Gobierno-oposición. Significativamente, la cumbre rechazó tanto la propuesta del Presidente Chávez de incluir en el texto una condena a la injerencia de Estados Unidos, y la propuesta de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, de actuar conjuntamente con la OEA, cuyo Presidente, el también chileno José Miguel Insulza, estaba presente en la cumbre. Esta última propuesta, no obstante, en parte podría deberse a razones internas, pues Insulza podría ser el candidato socialista a la Presidencia de Chile en las elecciones de 2009, y con ello un posible sucesor de Bachelet.

El efecto de la Declaración de La Moneda fue inmediato. El Comité Cívico de Santa Cruz ordenó levantar los bloqueos de carreteras y se inició el proceso de diálogo entre las provincias “autonomistas” y el Gobierno central. Con ello, se ha puesto de manifiesto la capacidad de actuación de Unasur en la gestión de crisis y la defensa de la democracia, una función que hasta ese momento reclamaba para sí la OEA. Con el ascenso de Unasur, la OEA —y con ella, la actuación de Washington en las crisis de la región— parece haber quedado relegada a un segundo plano, y los propios líderes de la región, como se indicó, no han dejado de señalar que ese es precisamente uno de los objetivos que se persigue con la propia creación de Unasur.

Más allá de la valoración positiva de la Cumbre, esta parece confirmar el creciente liderazgo brasileño, pero también sus límites y condicionantes. Brasil, con la cooperación de Chile, definió de antemano el alcance de la cumbre y logró encauzar la actuación de Unasur de manera pragmática hacia soluciones dialogadas, evitando el riesgo de un mayor enfrentamiento interno, al tiempo que, sin estridencias, se dejaba “fuera de juego” a la OEA y a Estados Unidos. Al mismo tiempo, la crisis ha revelado que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos. En suma, su liderazgo ha de ser colectivo, o no será.

La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de Unasur y de sus Estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional. Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de Unasur para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general que no siempre puede darse. Pero este caso revela que, si se dan esas condiciones, la actuación regional es más factible que en el pasado. Significativamente, la actuación de Unasur se ha puesto en relación con el principio de “Responsabilidad de Proteger”, ya aceptado en el marco de Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos armados.⁷⁰

Finalmente, cabe señalar que la cumbre y la posterior actuación de Unasur ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. A diferencia de la bien engrasada maquinaria de la OEA, que puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole, la convocatoria de los Presidentes de Unasur depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar. El elevado perfil político y la visibilidad de la “diplomacia de cumbres” en la descansa Unasur es un arma de doble filo si se trata de afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero son mucho mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha analizado la crisis del “regionalismo abierto” como estrategia de integración regional dominante en el periodo 1990-2005, y el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado “regionalismo post-liberal”, que se está desarrollando en el espacio suramericano. El análisis de ALBA y de la Unasur muestra que esa nueva modalidad de regionalismo se caracteriza por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas con el “consenso de Washington”, que han dado más importancia al papel de un Estado “neodesarrollista”, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura, y a la cooperación “Sur-Sur”. En consecuencia, la agenda comercial pierde importancia, y la relación con los acuerdos comerciales anteriores se plantea en términos de conflicto, en el caso del ALBA, o no existe una articulación clara, como ocurre en Unasur.

Más allá de sus rasgos comunes, ALBA y Unasur son proyectos que compiten en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su liderazgo, alcance, orientación política e ideológica, y viabilidad. Respecto al ALBA, este análisis ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regional “bolivariano” como estrategia regionalista y como proyecto de integración. El ALBA no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto suramericano viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto. Como ha señalado Carlos Romero, “...los planteamientos y acciones de Caracas originan un interesante debate que denominamos “de dos vías”. Por un lado, está el debate teórico sobre los temas del desarrollo y de la democracia. Para Caracas hay una oferta de desarrollo alternativo de raigambre socialista (el socialismo del siglo XXI) (...) Por otra parte, está el debate político relacionado con la capacidad de Venezuela de promover estos cambios...” En particular, según este autor, la capacidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región.⁷¹ El hecho es que desde que fuera lanzado, hacia 2005, el “proyecto bolivariano” se ha enfrentado a crecientes dificultades y ha acumulado importantes fracasos, sean internos, como el referéndum sobre la reforma constitucional, o externos, como las resistencias de muchos países a sumarse al ALBA —Ecuador sigue sin ser miembro, y pese a incorporaciones más recientes, como Honduras, la largueza petrolera no ha logrado persuadir a otros países caribeños de las bondades de tal esquema—, los reveses de la “opción Sur” con Brasil y de su proyecto más emblemático, el Gran Gasoducto Suramericano, o la redefinición “minimalista” del Banco del Sur. Cabe preguntarse qué efecto tendrá todo ello en la política exterior de Venezuela, y no hay que descartar que conduzca a posiciones más moderadas que ayuden a encauzar la integración sudamericana por la vía del consenso, más a través de Unasur que del Alba. En cierta forma, ese parece ser el resultado de la cumbre de La Moneda de septiembre de 2008. Como se indicó, Venezuela planteó

inicialmente estar reunión con una visión más ideologizada, pero los condicionamientos de Brasil permitieron alcanzar un consenso regional que explica en gran medida el éxito de la mediación de Unasur en la crisis de Bolivia.

Ahora bien, el proyecto del ALBA y el activismo regional del Gobierno de Venezuela han tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social, abriendo paso a visiones más progresistas. En particular, el ALBA ha contribuido a dar más importancia a la agenda social y al tratamiento de las asimetrías, antes descuidadas, y a mostrar el potencial de la cooperación sur-sur. Ello ha contribuido a que se pueda salir de los estrechos márgenes de un debate que había estado confinado al “Consenso de Washington” y al “regionalismo abierto”. Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de Unasur, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han contribuido a dar a la integración suramericana un perfil político y social más marcado.

Por todo ello, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) parece alzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio suramericano, y como verdadero “caso de prueba” del “regionalismo postliberal”. Unasur parece mostrar que los consensos regionales en torno al regionalismo y la integración son bastante robustos, y hay posibilidades de renovar “la razón integradora”; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Sin embargo, ello no supone que este proyecto se vea exento de dificultades. Unasur es también la expresión de las tres líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que marcan las tensiones entre Unasur y el ALBA, dos esquemas que, sin ser totalmente incompatibles, compiten en el espacio regional suramericano y reflejan, a su vez, los liderazgos en pugna de Brasil y de Venezuela. En segundo lugar, la fractura entre el modelo de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que exige marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial basadas en la firma de TLC, y permitir, como se ha indicado, una actitud más preactiva en la relación hacia los mercados asiáticos. Finalmente, la fractura creciente entre una integración norteamericana, que sigue anclada en el modelo del “regionalismo abierto” y el predominio de acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-RD y el Plan Puebla Panamá, y la integración suramericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”.

Como consecuencia de lo anterior, la ausencia de acuerdos básicos sobre el futuro de Unasur sigue siendo uno de los principales obstáculos que enfrenta este proyecto. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de “hegemonismo benigno” y de unilateralismo de Brasil pueden promoverlo por sí solos. Otros países o no tienen la influencia, o la determinación de hacerlo. En los últimos

años, Argentina ha estado volcada en su agenda interna, y la crisis agraria y las crecientes dificultades económicas que han jalonado 2008 sugieren que las prioridades domésticas seguirán dominando la agenda política en ese país. Chile, debido a su singularidad y al hecho de no ser miembro de Mercosur, seguirá estando en una posición relativamente periférica en los debates sobre la integración suramericana, al menos en lo que se refiere a su agenda económica y comercial. A medio y largo plazo, es el liderazgo de Brasil el que realmente importa. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semi-públicos o privados que están jugando un papel clave en la región, como el BNDES o “multilatinas” como Petrobrás o Odebrecht.⁷² Pero tanto los diferentes Gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha acusado al Presidente Lula de impulsar una política exterior “ideologizada”, en realidad los gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque puedan haber limado sus aristas más afiladas al dar mayor atención a los aspectos sociales y a las relaciones Sur-Sur. Una muestra de ello es su posición en la OMC, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, y no le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando ha considerado que ello satisfacía sus intereses. Es cierto que Brasil está haciendo concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración suramericana, como revela su participación en el Banco del Sur, que inicialmente descartó; sus contribuciones, aun modestas, al FOCEM; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional a través de IIRSA; las iniciativas en materia de paz y seguridad, como la propuesta de un Consejo Suramericano de Defensa; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que Brasil trata de dar un “anclaje” regional suramericano a las iniciativas del Presidente Chávez y limar sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional. Pero no es menos cierto que el Gobierno y la diplomacia brasileña siguen evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior.⁷³ Una muestra de ello ha sido la profunda fractura creada en Mercosur y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la “ronda de Doha” de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de Mercosur y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas, sin consultas previas con Mercosur, y en una clara ruptura de la posición común del G-20. Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales, y ha generado nuevas dudas sobre la utilidad de Mercosur o de Unasur como plataforma de coordinación política, sobre el compromiso de Brasil con estos grupos, y sobre su fiabilidad como socio regional.⁷⁴

De igual manera, la diplomacia brasileña muestra una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo, aunque esto, en parte, responde también a los límites establecidos por el ordenamiento constitucional brasileño, que excluye de antemano la supranacionalidad. Pero ello revela también que las elites brasileñas no ha asumido que el país necesita a sus socios suramericanos y “mercosurianos” para perseguir sus objetivos globales, aumentar su poder negociador en los foros bilaterales y globales, y sustentar la modernización de un aparato productivo que precisa mercados más amplios para ello. Ello supondría hacer mayores concesiones en materia política y financiera, en particular la aceptación de reglas comunes. Esas elites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. La integración suramericana demanda algo distinto, y Brasil es el único país con la capacidad y económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional. El desafío es dar a Unasur un diseño institucional que permita integrar los legítimos intereses de Brasil, que sea lo suficientemente flexible como para admitir estrategias de inserción internacional como las que persiguen, de manera creciente, los países de la costa pacífica de Sudamérica, y que ofrezca el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de otros países.

Aunque se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina, el análisis realizado en estas páginas muestra que esa crisis dista de ser terminal. Es más la crisis del “regionalismo abierto” que una crisis de la integración y el regionalismo como tal. Esa crisis ha cerrado una etapa de unos quince años de integración centrada en la liberalización comercial, pero al mismo tiempo ha dado paso a un saludable debate sobre los fundamentos y los objetivos de la integración y el regionalismo, a nuevas fórmulas de cooperación “sur-sur” por parte tanto de Venezuela como de Brasil, a una mayor preocupación por la cohesión social y la gestión de las asimetrías, y a un agenda de integración “positiva” enfocada a la formulación de políticas comunes en campos como la energía, la infraestructura, las finanzas o la seguridad regional.

Un factor relevante de esas crisis es la nueva oleada de acuerdos “sur-norte” impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea, que pueden ser tanto una fuerza centrífuga, como un “federador externo”. A largo plazo, como se ha señalado, son incompatibles con la integración regional, por lo que los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante; si, por el contrario, se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos de la globalización. Para Unasur, en particular, lo que está en juego es importante. Unasur puede ser un espacio regional útil de cara a políticas de desarrollo que

favorezcan tanto el crecimiento económico como la cohesión social, permitiendo también que Suramérica tenga un papel más relevante en un sistema global necesitado de regiones fuertes y de un multilateralismo eficaz.

Este texto es una versión abreviada y actualizada del capítulo “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en VV AA (2008), Anuario Iberoamericano 2008. “La revolución bolivariana”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia nº 139.

Notas

1. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y director el Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es. Este texto es una versión abreviada y actualizada del capítulo “La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en VV AA (2008), *Anuario Iberoamericano 2008. “La revolución bolivariana”, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia nº 139.*
2. La bibliografía al respecto es muy amplia. Un compendio de las diferentes visiones es el de Söderbaum, Fredrik y Timothy M. Shaw (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan. Véase también Payne, Anthony y Andrew Gamble (eds.) (1996), *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan; Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998). “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, nº 1, pp. 59-113, y Hettne, Björn (2005). “Beyond the “New” Regionalism”, *New Political Economy* vol. 10, nº 4, pp 543-571.
3. Véanse, entre otros, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P; Ibáñez, Josep (2000). “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, VV AA *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330; y Sanahuja, José Antonio (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, nº 0, febrero de 2007, pp. 75-106.
4. Crawford, Jo-Ann y Roberto V. Florentino (2005). *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Ginebra, OMC, discusión paper nº 8, pp- 2-4.
5. Sobre estas estrategias radiales, véase Reza, Germán A. de la (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés.
6. CEPAL (1994), op. cit., p. 19; Burki, Shahid *et al.*, op. cit, pp. 3-11; y Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America Report 2002*, Washington, BID/The Johns Hopkins University Press, p. 3.
7. Scharpf, Fritz (1999). *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, p. 59.

8. Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998). *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, working paper n° 2; Asociación Latinoamericana de Integración (2000a). *El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio n° 126; y (2000b). *El comercio intraindustrial en el intercambio regional*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio n° 130; y Benavente, José Miguel (2001). *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿desarme unilateral o integración regional?*, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
9. Benavente, José Miguel (2002). *¿Cuan dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*, Santiago de Chile, CEPAL.
10. Véase, en particular, Mesquita Moreira, Mauricio (2007) *Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*. Buenos Aires, BID/INTAL, DT n° 30, mayo.
11. Santiso, Javier (2007). *The Emergence of Latin Multinationals*, Paris, OECD Emerging Markets Network Working Paper; abril. Ver también Boston Consulting Group (2006). *The New Global Challenges. How 100 Top Companies from Rapidly Developing Economies are Changing the World*, Boston, BCG Report.
12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 121.
13. Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005). *Una aproximación al desarrollo institucional de Mercosur: sus fortalezas y debilidades*, Buenos Aires, BID/INTAL, documento de divulgación n° 31. Véase también Malamud, Andrés (2005). "Mercosur turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievements", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n° 3, pp. 421-436.
14. Secretaría General del SICA (2006). *Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales*, San Salvador, SG-SICA, noviembre.
15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2149-P/E, pp. 99-100.
16. Serbin, Andrés (2007). "Entre Unasur y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?", Manuela Mesa (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria / CEIPAZ, pp. 183-207.
17. Peña, Félix (2005). "Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas", Félix Peña y Ramón Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, OBREAL/Universidad de Barcelona, p. 152.
18. Durán, Jose y Raúl Maldonado (2005). *La integración regional en al hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, diciembre.
19. Gill, Stephen (1995). "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 399-423; y (1998). "New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy", *Pacific Review* vol. 10, no. 1, February, pp. 23-28.
20. Para el caso del TLC Perú-Estados Unidos, véase, por ejemplo, Alan Fairlie, Sandra Queija y Milagros Rasmussen, *Tratado de Libre Comercio Perú-EE UU: un balance crítico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/LATN, agosto. Véase también Oxfam (2006). *Cantos de Sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional*, informe n° 90, junio.

21. Véanse Hufbauer, Gary C., Diana Orejas, y Jeffrey J. Schott (Eds.) (2003). *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington, Institute for International Economics; Audley, John J. et al. (2003). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace; Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial; y Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe (2004). *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Washington, International Monetary Fund, working paper no. 04/59, abril; Dussel, Enrique (2006). "México a 11 años del TLCAN: ¿Profundización de la integración económica o polarización?", en Alan Fairlie (ed.). *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, LATN, Fundación Friedrich Ebert, pp. 15-40; véase también Reid, Michael (2006). "Time to wake up. A survey of México", *The Economist*, 16 de noviembre.
22. Rosales, Osvaldo (2008). "Integración regional: propuestas de renovación", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
23. Serbin, Andrés (2007). *op. cit.*, pp. 183-207.
24. Christensen, Steen Fryba (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration Project survive?" *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50 (1). pp. 139-158.
25. Para la caracterización del mismo, véase Motta Veiga, Pedro da y Sandra Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P. Ver también Chacón, José (2004). "Integración Sudamericana: un paso hacia el posneoliberalismo". *Observatorio del Sur*. CEICOM, diciembre.
26. Diana Tussie (2008). "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *op. cit.*, pp. 273-298; Fairlie, Alan (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, s.l., LATN, mimeo; y Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL background paper, julio.
27. En esta sección se ha contado con la colaboración como investigadora de Ana Carolina Da Silva, profesora contratada de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela.
28. Dos documentos de referencia en esta etapa serían el *Programa económico de transición 1999-2000*, y el *Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*, ambos editados por la Presidencia de la República.
29. González, Edmundo (2007). "las dos etapas de la política exterior de Chávez", *Nueva Sociedad* n° 205, septiembre-octubre, pp. 159-171. Ver también Romero, Carlos (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas, Ediciones B.
30. Véase el documento de Presidencia de la República (2004). *La nueva etapa. El nuevo mapa estratégico*, Caracas, 17 de noviembre, en particular el punto 10, y las *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004*. *Teatro de la Academia Militar*, editadas por Marta Harnecker. Esa visión se formula con más detalle en el *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS)*. *Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, Presidencia de la República, septiembre de 2007.
31. La teorización sobre los bloques de poder se basa, en parte, en Dieterich, Heinz (2007). *Hugo Chávez y el socialismo del Siglo XXI*, Caracas, Monte Ávila editores (2ª edición). Para una valoración independiente, véase Burges, Sean W. (2007). "Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez", *Third World Quarterly* vol. 28, n° 7, pp. 1.343-1.358.

32. Véase el documento, ya citado, *Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, pp. 42-45.
33. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (2007). *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, p. 8. Las referencias al neoestructuralismo, en particular las obras tardías de Osvaldo Sunkel y sus trabajos de principios de los años noventa para CEPAL, en ese mismo texto, p. 22.
34. Burges, Sean W. (2007), *op. cit.*, p. 1.348.
35. Altmann, Josette (2007). *Dossier ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO/Fundación Carolina. Véase también Correa Flores, Rafael (2005). *Construyendo el ALBA. "Nuestro Norte es el Sur"*, Caracas, Gráficas Lauki.
36. Oliva, Carlos (2007). "El ALBA y la Unasur: entre la concertación y la confrontación", en Andrés Serbin, Pável Isa-Contreras y Lázaro Peña, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* n° 6, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-86. Para un examen más detallado de la cooperación de Venezuela con países latinoamericanos, véase Xalma, Cristina (2007). *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), noviembre.
37. Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de PDVSA en almacenamiento, refino y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales. Con la reapertura y futura ampliación de la refinería de Cienfuegos, en Cuba, este país se convertirá en un centro de refino y distribución para Petrocaribe. Nicaragua y Haití se incorporaron a Petrocaribe en 2007, y Honduras y Guatemala lo hicieron en 2008, con lo que el número de miembros llegó a 18. Otros países centroamericanos, como Costa Rica, han manifestado interés en adherirse. Véase Mayobre, Eduardo (2006). "El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica", *Nueva Sociedad* n° 204, julio-agosto, pp. 159-175.
38. Serbin, Andrés (2006). "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad* n° 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 109; Fritz, Thomas (2007). *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, abril.
40. Ruíz Sandoval, Érika (2008). "la política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho ruido y pocas nueces", *Foro Internacional*, volumen XLI, n° 3 (en prensa); Serbin, Andrés (2008). "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Manuela Mesa (Coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria/CEIPAZ, pp. 141-157.
41. En particular los acuerdos Mercosur-Chile de 1996 Mercosur-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre Mercosur y Perú, y el ACE-59, entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con su entrada en vigor, en torno al 80% del comercio entre el Mercosur y la CAN ya estaba libre de aranceles; hacia 2008 sería el 90%, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos, Manuel (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in) viable?

VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.

42. "Visions of unity", *The Economist*, 9 de diciembre de 2004.
43. Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y Unasur, véase, entre otros, Díaz Barrado, Cástor (2005). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*. vol. LVII, nº 2, pp. 639-663; Sanahuja (2007). op. cit.; Molina, Franklin (2007). "Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la Unasur", en VV AA, *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA nº 1, pp. 55-83; y Cienfuegos, Manuel (2008). "Hacia la integración de Sudamérica. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Suramericanas", en Freres, Christian y José Antonio Sanahuja (coords.). *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Madrid, ICEI/Ed. Complutense (en prensa).
44. Cardona, Diego (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, nº 5, pp. 84-92.
45. Giacalone, Rita (2006). "la Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?", *Nueva Sociedad* nº 202, marzo-abril, pp. 74-86.
46. Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007). "Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana", *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, nº 4, pp. 61-68.
47. El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del BNDES los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.
48. Fernández, Wilson (2008). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (Coords.). *La integración regional en América del Sur*, Barcelona, CIDOB (en prensa).
49. Rosales, Osvaldo (2008). "Integración regional: propuestas de renovación", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66., Véase también CSN (2006). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica* (http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf).
50. Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/Unasur en Díaz Barrado, Cástor, y Cano, M^a Ángeles (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB). Cuadernos nº 1.
51. Comunidad Sudamericana de Naciones (2006). *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*. disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm.
52. Como es sabido, las disputas entre Colombia, Ecuador y Venezuela y otros desacuerdos impidieron la celebración de la III Cumbre Suramericana, que fue pospuesta en dos ocasiones por la Presidencia colombiana. No obstante, las negociaciones del Tratado constitutivo finalizaron el 27 de enero de 2008, y en marzo de 2008, fecha prevista para la III Cumbre Sudamericana, el Tratado Constitutivo de Unasur estaba prácticamente cerrado. No obstante, no pudo ser aprobado, debido a que

esa Cumbre fue pospuesta. El motivo fue la crisis de las relaciones entre Ecuador y Colombia causada por la incursión militar colombiana contra un campamento de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante Raúl Reyes.

53. Los Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.
54. El apartado "I" del artículo 3 señala como uno de los objetivos específicos de Unasur "la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza".
55. Peña, Félix (2008). ¿En qué se diferenciaría Unasur de un mercosur ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente, *Newsletter* (Informe junio. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>
56. Véase el análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 133-135; y
57. Sennes, Ricardo y Paula Pedroti (2007). "Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos", *Foreign Affairs en español*, vol. 7, n° 3, pp. 31-46
58. Honty, Gerardo (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", *Nueva Sociedad* n° , julio-agosto, pp. 119-135.
59. Martínez, María José (2007). "Banco del Sur: ¿lógica o desafío?", *Política Exterior* n° 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.
60. Toussaint, Éric (2007). "Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur", Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM). 20 de mayo (mimeo).
61. "Bolivarian finance", *The Economist*, 13 de diciembre de 2007; Marirrodrga, Jorge (2007). "unas arcas bolivarianas", *El País negocios*, 16 de diciembre de 2007, p. 16.
62. Hirst, Mónica (2006). "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil", *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre, p. 136. Véanse también los trabajos reunidos en Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Universidad de Brasilia.
63. En agosto de 2008 el Convenio Constitutivo aún no estaba acordado.
64. Véase el análisis de Gratiús, Susanne (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo n° 35, abril.
65. A finales de 2007 Brasilia anunció un ambicioo plan para modernizar sus fuerzas armadas y reforzar su flota oceánica para asegurar la defensa de los campos petrolíferos *off shore* de Tupí y Carioca y com oparte de su estrategia regional y global. A esta decisión no es ajeno el proceso de rearme del ejército de Venezuela, y la decisión de julio de 2007 del Departamento de Defensa estadounidense de volver a armar la IV Flota para el Caribe y América del Sur, compuesta inicialmente por 11 buques, entre ellos un portaviones y un submarino nuclear. Según el Pentágono, la misión de esa flota consistiría en "combatir el terrorismo" y las "actividades ilícitas" como el narcotráfico en aguas suramericanas, además de realizar "misiones humanitarias" ante desastres de origen natural.

66. Lafer, Celso (2001). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
67. Gratiús, Susanne (2008). “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, *FRIDE Comentario*, abril.
68. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos autonomistas del oriente —la denominada “media luna”, que integra a los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, y, en parte, a Chuquisaca— se intensificaron con motivo de los paros, cortes de carreteras y ocupaciones de edificios públicos alentadas por las autoridades de las provincias “autonomistas” para exigir la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la “masacre de Pando”, en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y más de un centenar de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa por apoyar las movilizaciones de la oposición. En represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia, formalmente motivadas por no cooperar en la erradicación de las drogas ilícitas. Tras la Declaración del Estado de sitio por parte del Gobierno de Bolivia el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada frente a las tropas gubernamentales, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.
69. En el caso de Perú el Presidente Alan García, enfrentado con el Presidente venezolano, Hugo Chávez, no asistió, aduciendo razones de agenda, y estuvo representado por el Ministro de Relaciones Exteriores; Surinam y Guyana estuvieron representados a través de sus respectivos Embajadores.
70. Menéndez del Valle, Emilio (2008). “Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur”, *El País*, 15 de octubre, p. 33.
71. Romero, Carlos (2007). “Venezuela y Brasil: una integración difícil”, VV AA, *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA n° 1, p. 39.
72. Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006). “Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español* vol. 6, n° 1, pp. 43-60.
73. Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006). “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”, *Política Exterior* n° 113, septiembre/octubre, pp. 123-135
74. Peña, Félix (2008). “Hay que construir un Mercosur de socios, no de rehenes”, *El Cronista*, 4 de agosto; ver también “La flexibilidad en las negociaciones comerciales: una cuestión que se ha actualizado en la OMC y en Mercosur”, *Newsletter* (Informe julio), disponible en <http://www.felixpena.com.ar>